

# 浅析城市规划与土地利用规划的衔接策略

林志坚

(广东金兰德房地产土地资产评估规划有限公司, 广东 广州 510056)

**摘要:** 由于我国城市规划专业起步晚、发展慢等, 长期以来在制定相关规划时还未统一法律和标准, 并且相关的管理部门间缺少沟通协调, 城市规划往往会超过土地利用规划中规定的用地范围, 这些一系列现实的问题使我国城市规划和土地利用规划还没有实现很好的衔接。因此, 探讨关于城市规划与土地利用规划的衔接问题对我国现阶段城市规划的发展有着十分重要的现实意义。文章将分析两大规划的概念进一步引出当前存在的主要矛盾问题, 通过分析现阶段的客观现象, 从而就衔接问题提出科学合理的建议, 旨在促进我国土地资源的长远利用, 把我国城市建设为规划合理, 资源节约的、科学的、有规划的城市综合体, 实现两大规划的科学合理衔接, 共同实现我国社会经济的繁荣昌盛。

**关键词:** 城市规划; 土地利用规划; 衔接策略

## 1 城市规划与土地利用规划的基本任务及关系分析

### 1.1 两者基本任务的分析

#### 1.1.1 土地利用总体规划的基本任务

从我国全局的角度和对土地的长远持续利用的目的出发, 在更好保护耕地面积的前提下, 通过协调城市发展中对各种用地的需求, 全面统筹安排各种用地的规模面积和布局划分, 只有科学规范地划分用地范围才能更好地促进我国城市土地资源的高效利用, 从而保证我国社会经济的可持续发展<sup>[1]</sup>。

#### 1.1.2 城市规划的基本任务

对我国城市的各项建设和未来发展方向进行整体规划和具体安排, 通过规划各种用地的面积大小和建设地点, 既满足用地需求又能协调建设上的流线管理问题, 从而促进城市社会经济的进一步发展。

### 1.2 通过基本任务分析二者关系

从两项规划各自的基本任务来看, 在对我国土地资源的利用上, 二者是整体和局部的关系。土地利用总体规划是对我国整体土地进行的全面规划, 而城市只是其中的一个小的部分。规划部门先对整个区域内的土地资源进行土地利用规划, 再对城市进行城市规划。实际上, 城市规划更注重的是城市未来的发展规划, 通过对各项不同用地范围的划分, 划分人们的居住区、商业区、教育区等用地范围, 从而实现对整个城市发展的控制, 是对土地利用规划的补充和具体执行, 但在实际实施过程中二者之间的确存在很多矛盾。

## 2 城市规划与土地利用规划现阶段存在的矛盾

### 2.1 两大规划强调的重点不同导致城市规划用地往往超过土地利用规划的用地范围

土地利用总体规划强调的是我国土地资源的保护和开发的力度以及控制, 它主要是通过建立一整套的相关政策和土地控制体系来规划各种土地资源的利用规模来保障土地资源达到合适的保护和开发力度, 从而实现我国土地的长远利用。而城市总体规划则强调城市朝着更好的方向发展。它主要是针对城市区域范围内, 是为了城市未来得到更好的发展而尽可能地调动城市所在区域范围内的一切资源甚至

城市区域以外的很多资源来为城市的发展和建设服务。城市规划过程中往往忽略土地利用的规划问题, 城市要更好地发展, 就会相应牺牲一些资源。因此, 在实际的发展过程中, 城市规划的用地规模总是超过我国土地利用规划时划分的用地范围, 二者没有实现很好的衔接<sup>[2]</sup>。

### 2.2 城镇建设用地规模还未得到很好的平衡

对于城市规划中城镇用地范围的确定, 我国城市相关的规划部门有自己一整套比较完备的科学合理的方法。但我国《中华人民共和国土地管理法》中有规定: “城市建设用地规模应符合国家规定的标准, 充分利用现有建设用地, 不占或者尽量少占农用地”, 而城市规划为了与土地利用规划更好地衔接起来, 在对城市规划的建设用地规模进行确定时, 就必须遵守土地利用规划所确定的城市和村庄、集镇等地域建设的用地规模。但是由于目前土地利用规划在确定城镇建设用地规模的方面还未形成一套科学合理的规范体系, 因此, 城市规划相关的部门和研究学者并不赞同当前我国土地利用规划中划分的用地范围, 现阶段城市规划用地和土地利用规划并未形成统一的合理规定, 因此城镇建设的用地规模还未能得到更好地确定和平衡。

### 2.3 总体规划的差异和不同方向导致两大规划产生矛盾

随着城镇用地的进一步扩大, 城市规划与土地利用规划在确定城镇用地未来发展方向上有着不同的方向和目标。城市规划主要是通过分析城镇区域内现有的自然资源条件和实现发展的社会经济条件, 根据规划城市的用地来确定城镇建设用地所能扩展的空间布局<sup>[3]</sup>。而土地利用规划的首要目标是保障土地资源的长远利用, 其次才是城市发展目标, 根据规划区域内城镇建设用地规模来控制土地资源的使用力度, 从耕地保护、环境保护的角度出发来确定城镇建设用地的规模大小和发展方向。因此, 在整体规划的指导思想和理论依据上的不同导致了两大规划在追求发展方向上出现不一致, 这些不一致直接导致两大规划在城乡土地利用上产生矛盾。

## 3 实现城市规划和土地利用规划实现更好衔接的策略分析

### 3.1 坚持可持续发展的原则, 开发城市规划新思路

可持续发展原则的核心是通过合理开发利用土地资源

实现对土地资源的可持续利用。土地利用规划正是通过对可持续土地利用的整体规划,来保障土地资源的长远利用。因此,城市规划也应该综合考虑城市发展中的资源利用与环境保护问题,分析研究土地不同规划下城市系统的不同发展方向,在土地资源承载力的约束下,协调土地利用规划,进一步形成可持续发展原则支配下的城市规划的新思路。这样既能保障社会经济和资源的可持续发展,又能实现经济效益、社会效益和生态效益的协调统一。通过坚持可持续发展的原则,开发城市规划新思路既实现了城市发展对用地的需求,又能保证对城市土地资源良性循环的长远利用。

### 3.2 坚持资源与发展并重的原则,科学合理地进行规划

从土地资源的合理开发和长远利用为出发点进行土地利用规划,以非农业建设用地的控制指标作为大前提,科学合理地制定规划目标。对于城市规划,更要从社会、经济、文化、发展、人文等多种因素进行综合整体分析,按市场经济条件下我国的城市发展的客观规律和社会需求进行用地规划。在规划过程中保证节约用地、尽量减少对农业用地的占用,坚持资源和发展并重的大原则,科学合理地规划城镇建设用地布局以及规模。

### 3.3 坚持城乡统筹的原则,从大局出发

在对城市进行整体规划的过程中,还要充分客观地协调城镇建设用地的需求和保障农业用地不被占用两者之间的关系,通过科学分析找出两者的平衡点。在土地利用效率比较高,而现有区域内土地资源不可能增加的现实情况下,尽可能通过规划的合理手段去提高城市内土地利用的集约程度,而不是通过占用农业用地来解决城市内对土地的供需问题。为了实现城乡统筹发展,就要统一进行城乡发展的宏观科学规划,坚持城乡统筹的原则,从大局出发,利用科学合理的规划手段来促进城镇经济发展,保障对土地资源的合理利用。

### 3.4 保证规划应有的弹性,对人均指标严格控制

土地利用规划的弹性主要指的是在确保土地利用总体规划对使用功能保障的前提下,对规划的编制和管理的灵活可变性。而在城市规划中弹性主要针对的是从城市形态和结构的角度出发时,对城市建设用地组织上的合理性考虑,并通过实施规划的过程中对人均指标进行严格合理的控制,建立用地范围的划分对未来人口增长的一系列指标。只有保障在规划中应有的弹性,并对人均的各项指

标有着严格合理的控制,才能更好地控制城市未来的发展方向。

### 3.5 加强各规划部门之间的协调合作,统一相关法规和标准

在现有的土地管理的相关法律法规条件下,土地管理部门与城市规划部门之间存在缺乏整体协调合作和适当沟通的现象。另外,很多客观存在的原因也导致了土地利用规划和城市规划有着难以协调的矛盾存在。现阶段,为了实现城市规划与土地利用规划更好地协调和衔接,相关部门必须改变观念加强合作沟通,在实际进行建设用地的规划和划分时,为避免现阶段频繁出现的城市规划用地超过土地利用规划中所规定的用地范围的不良现象,对于虽然满足城市规划但规划的建设用地范围超过了土地利用规划中确定的用地范围范围的用地,须遵循以土地利用规划为准,而城市规划服从于土地利用规划<sup>[4]</sup>的准则进行处理。

## 4 结语

综上所述,当前我国城市规划建设中还存在着定位不合适、建设规模盲目扩大、空间布局不科学、整体城市缺乏自身特色等各种各样的问题。出现这些问题,一方面是因为城市规划上的科学性和权威性不够;另一方面是土地利用规划理论方法不够成熟完善,使城市规划与土地利用总体规划之间未能实现很好的衔接。因此两者要协调起来,在进行土地利用规划时,适当考虑城市发展的要求,遵循局部服从整体的原则,协调中使城市规划能服从于土地利用规划,只有这样,我国土地利用规划才能与城市规划有机地衔接起来,共同为保障土地资源的长远利用,建设资源节约型社会,实现我国城市向着更好的方向发展提供强有力的保证。

### 参考文献

- [1] 郭谁琼.城市规划和土地利用规划用地分类衔接研究[C]//新常态:传承与变革——2015中国城市规划年会论文集(09城市总体规划),2015:176-188.
- [2] 刘宛婷.浅谈城市规划中的土地利用问题[J].科技创新与应用,2013(29):140.
- [3] 孙永敏.城市规划中土地利用总体规划的问题[J].中外企业家,2013(25):257-258.
- [4] 王琳琳.如何搞好城市规划与土地利用规划的衔接和协调[J].黑龙江科技信息,2013(10):289.

作者简介:林志坚,硕士,工程师,研究方向为土地规划及管理。

## 华为发布首款AI数据中心交换机

华为发布首款AI数据中心交换机CloudEngine 16800。交换机搭载AI芯片,承载iLossLess智能交换算法,可实现流量模型自适应自优化,将AI算力从50%提升到100%,数据存储设备性能则提升30%。